

dr Monika Wakula

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny
w Siedlcach

Kryzys a zarządzanie finansami w podstawowej jednostce samorządu terytorialnego

Crisis and finance management in a basic unit of territorial self-government

Streszczenie: Kryzys sektora finansów publicznych w Polsce w różnym stopniu wpłynął na kondycję finansową podmiotów zaliczanych do tego sektora. Jest zrozumiałe, iż w warunkach kryzysu gospodarczego nieunikniony jest spadek dochodów całego sektora, a zatem dochodów budżetu państwa, dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, a także pozostałych podmiotów sektora finansów publicznych. W konsekwencji każdy z tych podmiotów będzie zmuszony ograniczać swoje wydatki.

Słowa kluczowe: kryzys, zarządzanie, finanse, gmina

Abstract: Crisis of the sector of public finances in Poland influenced the financial condition of subjects of the sector to a various extent. It is clear that there is a decrease in income of the whole sector due to crisis, as well as income of the state budget, own income of the units of territorial self-government and other subjects of public finances. As a consequence, each of these subjects will be forced to limit its expenses.

Keywords: crisis management, finance, municipality

Wstęp

Zapoczątkowany w 2008 roku kryzys gospodarczy wpłynął również na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego. Stają one przed wyzwaniem dokonania zmian w polityce finansowej i budżetach lokalnych. Konsekwencją kryzysu może być spadek ich dochodów. Dotyczy to w szczególności samorządów lokalnych, których źródła zasilania uzależnione są od cyklu koniunkturalnego. W mniejszym stopniu wpłynie to na poziom budżetów mniejszych jednostek, które w głównej mierze realizują zadania z dotacji celowych i transferów ogólnych z budżetu państwa. Samorządy, które swoją gospodarkę finansową opierają w głównej mierze na dochodach własnych (a wśród nich na podatkach), stają przed zadaniem zweryfikowania poziomu wydatków zarówno bieżących jak i inwestycyjnych.

Celem opracowania jest próba wskazania negatywnych skutków, jakie dla gospodarki finansowej samorządów terytorialnych może przynieść spowolnienie gospodarcze.

Istota zarządzania finansami gmin

Zmieniające się warunki otoczenia jak również ciągle rosnące zadania jednostek samorządowych bez zapewnienia odpowiedniego zaplecza finansowego wymagają od władz lokalnych zarządzania finansami. Od jakości tego procesu zależy wynik gospodarowania posiadanymi zasobami w danych warunkach ekonomicznych i w danym otoczeniu ekonomicznym oraz stopień zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej.

Zarządzanie jednostką gospodarczą jest traktowane jako główny proces gospodarczy będący fundamentem mikroekonomii, a współcześnie wkomponowany w strumień makroekonomii związany z globalizacją¹. Zarządzanie jest rodzajem kierowania, które cechuje się prawem zarządzającego do decydowania lub współdecydowania o strategicznych kierunkach rozwoju i zasadniczych celach danej jednostki samorządowej².

Wykorzystując definicję sformułowaną przez R. Griffina³ można stwierdzić, że zarządzanie finansami obejmuje zestaw działań skierowanych na finansowe zasoby organizacji i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia zamierzonych celów w sposób sprawny i skuteczny.

Zarządzanie finansami gminy można zdefiniować, jako złożony proces polegający na podejmowaniu przez jej organy stanowiące i wykonawcze wielu różnych decyzji i działań wzajemnie ze sobą powiązanych służących maksymalizacji ekonomicznych i społecznych efektów, zgodnie z przyjętymi celami bieżącymi i strategicznymi⁴. Należy zgodzić się z M. Jastrzębską⁵, że zarządzanie finansami gminy to kompleksowe zarządzanie zasobami finansowymi mające na celu: realizację założeń polityki finansowej gminy, koordynację realizacji tej polityki, monitorowanie i weryfikowanie wykorzystania zasobów finansowych, jak również efektów podjętych działań.

Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego jest to proces decyzyjny podporządkowany realizacji celu głównego samorządu, opierający się na wykorzystywaniu różnego rodzaju instrumentów, technik, kryteriów i reguł sterowania przebiegiem zjawisk związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów pieniężnych postawionych do dyspozycji samorządu w sposób umożliwiający jak najbardziej racjonalne zagospodarowanie tych zasobów⁶. Zarządzanie finansami należy traktować jako część zarządzania ogólnego, które obejmuje planowanie finansowe, księgowość, kontrolę finansową oraz zapewnienie efektywnego i skutecznego wykorzystania posiadanych zasobów. Przytoczone powyżej definicje zarządzania finansami pozwalają na zdefiniowanie tego pojęcia,

¹ J. D. Antoszkiewicz, *Wyznacz kierunek działania firmy*, [w:] J.D. Antoszkiewicz (red.), *Metody zarządzania*, Poltex, Warszawa 2007, s.23.

² M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje procesy*, PWE, Warszawa 2006, s. 56.

³ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2010, s. 6.

⁴ Cz. Rudzka-Lorentz, J. Sierak, *Zarządzanie finansami w gminach*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, SGH, Warszawa 2003 s. 161.

⁵ M. Jastrzębska, *Zarządzanie finansami gmin – aspekty teoretyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999, s.12.

⁶ A. Kożuch, *Istota i zakres zarządzania finansami lokalnymi*, [w:] A. Kożuch, K. Brzozowska (red.), *Współczesne problemy zarządzania finansami lokalnymi*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Kraków 2006, s. 13, M. Jastrzębska, *Podstawy zarządzania finansami gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998 nr 3, s. 22.

jako ciągu decyzji finansowych, które mają na celu racjonalne gromadzenie i zagospodarowanie zasobów jednostek samorządu terytorialnego.

Zadaniem zarządzania finansami jest uczynienie efektywnym i bardziej przejrzystym proces gospodarowania środkami pieniężnymi. Aby można było to osiągnąć, jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć jasno sformułowane cele, stosować odpowiednie instrumenty, procedury, narzędzia i techniki wspomagające to zarządzanie⁷.

Istotą zarządzania finansami jest stwarzanie warunków funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego poprzez kreowanie różnorodnych źródeł zasilania środkami pieniężnymi, ich podział oraz alokację w te obszary działalności, które nastawione są na realizację celów organizacji⁸.

Jak zaznaczono wyżej, zarządzanie finansami wiąże się ściśle z podejmowaniem decyzji. Sposób ich podejmowania w znacznym stopniu zależy od osoby je podejmującej. Efektywne zarządzanie finansami nie jest w pełni zagwarantowane, ponieważ wiąże się z cechami osobowości decydenta. Warto, więc zwrócić uwagę na podstawowe warunki racjonalnego zarządzania finansami. Zalicza się do nich⁹:

- dokładnie, przejrzyste i zrozumiałe określony zakres kompetencji i obowiązków jednostek struktury organizacyjnej samorządu terytorialnego uczestniczących w procesie zarządzania finansami,
- łatwy dostęp do aktualnych i rzetelnych informacji oraz do zrozumiałego systemu zarządzania informacjami,
- efektywny, jasny, zrozumiały system rachunkowości, sprawozdawczości, analizy i kontroli finansowej,
- zastosowanie efektywnych systemów monitorowania działalności organów samorządowych i jednostek organizacyjnych,
- dostęp zarządzających i pracowników jednostek będących obiektami zarządzania do niezbędnych szkoleń oraz pomocy doradców.

Obecnie zasadniczym problemem w działalności jednostek samorządowych są pieniądze, a w szczególności: skąd je wziąć, w jaki sposób zwiększyć ich wpływy, jak je przechowywać, jak rozdzielać na realizację różnych potrzeb oraz gdzie i w jaki sposób wydawać, by uzyskać największe korzyści. Zadaniem tych jednostek jest nie tylko stawianie sobie tych pytań, ale również udzielanie na nie konkretnych odpowiedzi. Dlatego też właśnie sposoby pozyskiwania środków finansowych oraz ocena racjonalności gospodarowania nimi stanowią zasadnicze aspekty zarządzania finansowego.

W praktyce funkcjonowania samorządu można wyróżnić dwa podstawowe modele zarządzania – model administrowania i model zarządzania strategicznego. Model administracyjny zarządzania finansami, zwany zarządzaniem od budżetu do budżetu, charakteryzuje się pasywnością i oparciem wydatków na osiągniętych dochodach oraz planowaniu jednorocznym. Strategiczny model zarządzania finansami, jest zintegrowanym procesem kształtowania dochodów i wydatków w cyklu rocznym i wieloletnim, z uwzględnieniem rachunku kosztów i korzyści. Podejmowane decyzje o charakterze

⁷ M., Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, s. 72.

⁸ J. Śliwa, *Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa w zarysie*, Państwowa Wyższa Szkoła Handlowa, Warszawa 1997, s.13.

⁹ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem...*, op.cit., s. 73.

krótko- i długokresowym są wzajemnie powiązane i spójne z lokalnymi programami gospodarczymi, społecznymi, polityką przestrzenną oraz wymogami ochrony środowiska.

Administracyjny model zarządzania finansami oceniany jest jako niekorzystny z punktu widzenia efektywności wykorzystania posiadanych zasobów i osiągania zamierzonych celów. Jest on stopniowo zastępowany nowymi mechanizmami, których celem jest racjonalizacja gospodarki finansowej. Poddanie wydatków publicznych nowoczesnym procedurom, wynikającym z teorii i praktyki zarządzania określane jest jako programowanie. Podejście to ma celu wyeliminowanie niedostatków planowania tradycyjnego. Wymaga to określenia kosztów realizacji zadań i ich kalkulacji w skali wieloletniej, sformułowania i porównania różnych sposobów osiągania postawionych celów, wprowadzana zmian w wydatkach w stosunku do okresów poprzednich, aby można było realizować priorytety¹⁰.

Kryzys a dochody gmin

W celu realizacji przydzielonych zadań podstawowe jednostki samorządu terytorialnego muszą być wyposażone w odpowiednie środki finansowe. Dochody gmin zgodnie z Konstytucją dzielone są na dochody własne, dotacje i subwencje.

W literaturze przedmiotu istnieje wiele zbliżonych definicji dochodów własnych. Wielu autorów za dochody własne uznaje dochody pochodzące ze źródeł, na które władze lokalne mogą wpływać poprzez samodzielne decyzje. M. Komornicka za dochody własne uznaje wszystkie dochody pochodzące ze źródeł znajdujących się na terenie danej wspólnoty, przekazanych gminom z mocy prawa, w całości i bezterminowo¹¹.

Zgodnie z artykułem 167 ust. 2 Konstytucji, dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są te dochody, które nie stanowią subwencji i dotacji celowej z budżetu państwa, a więc również udziały w podatkach państwowych. W takim ujęciu dochody własne prezentowane są w sprawozdawczości finansowej. Definicja ta jest również zgodna z obowiązującą obecnie ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego do dochodów zalicza również:

- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi,
- środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej.

Głównymi źródłami dochodów własnych gmin są wpływy z: podatków lokalnych i innych uznanych za dochody własne gminy, opłat lokalnych (opłata skarbową, eksploatacyjną i inne opłaty lokalne), udział w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, dochody uzyskiwane przez komunalne jednostki budżetowe, dochody z majątku gminy, spadków, zapisów, darowizn, odsetek od środków finansowych gminy oraz innych wpływów, udziały w dochodach budżetu

¹⁰ J. Sierak, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego w warunkach kryzysu*, [w:] S. Owsiak (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w warunkach kryzysu*, PWE, Warszawa 2011, s. 379.

¹¹ M. Komornicka, *Dochody własne samorządów lokalnych*, [w:] E. Denek, J. Sobiech, J. Wierzbicki (red.), *Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania samorządu lokalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Seria I, Poznań 1992, s. 109.

państwa z tytułu realizacji przez gminy zadań z zakresu administracji rządowej, dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego¹².

W stosunku do podatków i opłat lokalnych władzom gminy przyznano ograniczone przepisami ustaw władztwo podatkowe, czyli uchwalania wysokości stawek podatkowych, wprowadzania ulg i zwolnień podatkowych. Takiego władztwa brakuje w przypadku udziału w podatku dochodowym od osób prawnych i fizycznych. Tymczasem PIT i CIT mają duże znaczenie w zasilaniu dochodów własnych. Są one współzależne z kondycją danej jednostki terytorialnej przez ogólną sytuację makroekonomiczną kraju.

Kolejnym składnikiem dochodów gminy są dochody transferowe, tj. subwencje i dotacje. Jedną z funkcji, jaką pełnią, jest funkcja wyrównawcza polegająca na przeciwdziałaniu utrwalania i pogłębiania dysproporcji terytorialnych dotyczących zakresu i poziomu usług publicznych finansowanych ze środków publicznych. W trosce o stabilność finansów publicznych wprowadzono powiązania mechanizmu subwencji ze wskaźnikami makroekonomicznymi, tj. PKB, stopą bezrobocia, gęstością zaludnienia. Dzięki temu wszystkie jednostki samorządu terytorialnego powinny mieć zapewnione dochody na realizację powierzonych im zadań. Podmioty silnie gospodarczo uzyskują je z własnych źródeł, a jednostki słabsze w większym stopniu korzystają ze źródeł uzupełniających.

Omówione powyżej źródła zasilania budżetu cechuje zróżnicowana wrażliwość na koniunkturę gospodarczą. Wyższą wrażliwością odznaczają się podatki dochodowe, dochody majątkowe i podatek od czynności cywilnoprawnych. Większą „odporność” na wahania koniunkturalne wykazują subwencje i dotacje.

Pogarszająca się sytuacja gospodarcza, wzrost bezrobocia, zahamowanie podwyżek płac wpływają na niższe dochody z podatku PIT. Wskutek spadku poziomu zyskowności jednostek gospodarczych maleją wpływy z CIT. Sytuacja w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego będzie zróżnicowana w zależności od regionalnego PKB, a także lokalnych czynników wpływających na gospodarkę. Ścisły związek wielkości wpływów z podatków dochodowych z potencjałem lokalnej bazy ekonomicznej powoduje, że obniżka dotyka przede wszystkim duże miasta, silne mniejsze ośrodki gospodarcze i atrakcyjnie zlokalizowane gminy podmiejskie. W pozostałych jednostkach trudności pojawiają się wówczas, gdy kryzys doprowadzi do spadku zatrudnienia i zmniejszenia płac lub gdy nastąpi obniżenie transferów zasilających z budżetu państwa¹³.

Spowolnienie gospodarcze wpływa również na sytuację na rynku nieruchomości. W warunkach dekonunktury spada liczba transakcji sprzedaży gruntów, domów i mieszkań. Dla samorządów skutkuje to niższymi wpływami z podatku od czynności cywilnoprawnych. Dodatkowo banki ograniczają dostęp do kredytów. Konsekwencją tego mogą być trudności w sprzedaży majątku komunalnego oraz spadek jego rynkowej wartości. Trudna sytuacja finansowa podmiotów gospodarczych w okresie kryzysu będzie powodować w samorządach obniżenie wpływów z podatku od nieruchomości. Przedsiębiorstwa w wyniku braku środków finansowych nie będą w stanie regulować zobowiązań z tego tytułu

¹² Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, (Dz.U. nr. 203, poz.1996); A. Kozuch, *Zarządzanie finansami lokalnymi*, „Współczesne Zarządzanie” 2003 nr 1, s.56-58.

¹³ J. Sierak, *Finanse...*, op. cit., s. 380.

i występować do gmin z wnioskami o umorzenie zaległości, zwolnienie lub ulgę w zapłacie podatku. Analogiczna sytuacja może wystąpić w przypadku podatku od środków transportu.

Kolejnym negatywnym skutkiem spowolnienia gospodarczego są zmniejszające się wpływy z tytułu odsetek. Wynika to z niższego oprocentowania lokat oraz ograniczonej zdolności samorządów do lokowania wolnych środków.

Trwająca długo sytuacja kryzysowa spowoduje zmniejszenie środków transferowych do gmin w formie dotacji w szczególności na zadania własne, a także subwencji ogólnej. Jest to niezmiernie ważne, ponieważ przekazywana gminom subwencja oświatowa nie pokrywa w całości ponoszonych bieżących wydatków oświatowych, a budżety bogatszych jednostek obciążone są obowiązkiem wpłat do budżetu państwa, przeznaczonych na subwencję dla najuboższych jednostek samorządu terytorialnego.

Analiza budżetów gmin w Polsce w latach 2008-2012 wykazała wzrost dochodów budżetowych (tabela 1). W najmniejszym stopniu źródła zasilania zwiększyły się w roku 2010 (16%). W ostatnim z analizowanych lat wzrost ten osiągnął poziom 25%. W tym roku w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich dochody ogółem wzrosły o 27%, a w gminach miejskich 20%. Spowodowane to było w głównej mierze zwiększeniem się poziomu subwencji o 23%.

Tabela 1. Dynamika dochodów budżetowych gmin w Polsce w latach 2008-2012

Wyszczególnienie	Dynamika 2008=100			
	2009	2010	2011	2012
Dochody własne	97,8	105,1	112,4	119,0
w tym				
Podatek od nieruchomości	105,9	113,0	121,9	132,3
Podatek rolny	101,0	80,9	86,9	126,0
Podatek leśny	104,4	94,4	107,3	129,4
Podatek od środków transportu	103,3	108,8	115,8	121,2
Podatek od czynności cywilnoprawnych	77,3	86,5	83,3	75,3
Udział w podatku dochodowym od osób fizycznych	92,9	94,5	94,5	113,2
Udział w podatku dochodowym od osób prawnych	93,8	88,7	108,8	113,4
Dotacje	99,2	115,4	113,1	109,0
Subwencje	110,4	113,9	116,8	123,8
Razem	125,8	116,0	121,7	125,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych

Skutki kryzysu podstawowe jednostki samorządu terytorialnego odczuły już w roku 2009. Wtedy to nastąpił 2,2% spadek dochodów własnych. Najwyższym obniżeniem się wpływów z własnej bazy ekonomicznej charaktery-

zowały się gminy miejskie – 3,8%. Mogło to wynikać z pogorszenia się kondycji finansowej podmiotów działających na ich terenie i obniżenia się wpływów z podatków stanowiących dochód budżetu państwa. To źródło dochodów własnych w roku 2009 odnotowało 7,4% spadek. Złożyło się na to obniżenie wpływów z udziału w podatku dochodowym od osób prawnych o 7%, a od osób fizycznych o 7,5%. Jeszcze większy spadek dochodów z CIT nastąpił w roku 2010 – 11,4%. Analizując to źródło zasilania budżetu, ze względu na charakter gminy, można stwierdzić, że najwyższą ujemną dynamiką odznaczały się gminy miejsko-wiejskie 13,8%. Niewielka poprawa sytuacji finansowej podmiotów działających na terenach gmin miejskich miała miejsce w 2011 roku, co znajduje odzwierciedlenie w zwiększonych wpływach podatku dochodowego od osób prawnych o 11%.

Natomiast dochody z PIT nadal wykazują tendencję malejącą. Może to świadczyć postępującym zubożeniu społeczeństwa. Dopiero w 2012 roku zauważalny jest ich wzrost w każdej z kategorii gmin. W tym okresie zwiększyły się one ogółem w gminach polskich o 13%. Wśród dochodów własnych najniższą dynamiką odznaczały się wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych, które w roku 2012 obniżyły się o 25%. Może to być wynikiem niskiej aktywności kupujących na rynku nieruchomości.

Z analizy struktury dochodów gmin w Polsce wynika, że głównym źródłem ich zasilania były dochody własne (49% dochodów ogółem). Subwencje stanowiły 31%, a dotacje 20%. Najwyższy udział w finansowaniu działalności mają dochody własne w gminach miejsko-wiejskich (65%). Natomiast w strukturze ogólnych źródeł finansowania w gminach wiejskich dominowały subwencje.

Wydatki gmin

Wydatki budżetu jednostek samorządu terytorialnego są wyrazem realizacji zadań publicznych, do których wykonywania jednostki te zostały zobowiązane¹⁴. Inaczej wydatki, to przekazywanie środków publicznych przez samorządowe gminy w celu realizacji zadań, a więc zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych. W wielkości i strukturze wydatków danej jednostki samorządu terytorialnego znajdują odzwierciedlenie kierunki działań i zakres zadań tej jednostki¹⁵. Decydujący wpływ na zakres i strukturę wydatków gminy wywiera ustrój społeczno-polityczny kraju, w tym procesy decentralizacji i centralizacji władzy publicznej oraz podział zadań między władze centralne i samorządowe. Zakres zadań gminy zależy od realizowanej przez ustawodawcę polityki społecznej, gospodarczej i administracyjnej, która wynika z przemian społeczno-gospodarczych i cywilizacyjnych, powstawania nowych potrzeb publicznych i konieczności rozwiązywania nowych problemów¹⁶. Wydatki gminy można klasyfikować ze względu na różne kryteria. Z punktu widzenia samodzielności gminy duże znaczenie ma podział zadań na zadania własne i zlecone. Zadania te różnią się źródłami i sposobem finansowania oraz zasięgiem nadzoru i kontroli

¹⁴ J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002, s. 100.

¹⁵ A. Michalak, A. Gołębski, *Wydatki w formie dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2000, nr 6, s. 43.

¹⁶ Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 1999, nr 3, s. 3.

państwa nad ich wykonywaniem. Różnice między nimi przejawiają się także w odmiennych zasadach planowania i wykonywania budżetu¹⁷. Zadania własne finansowane są z budżetu gminy. W praktyce jednak często konieczne jest dofinansowanie ich ze strony organów administracji państwowej. Zadania własne obligatoryjne można podzielić na zadania z zakresu: infrastruktury społecznej, porządku i bezpieczeństwa publicznego, ładu przestrzennego i ekologicznego, współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz samorządowymi z innych krajów. Prawo nakłada obowiązek zaplanowania w budżecie środków finansowych na ten cel. Pominięcie lub zaplanowanie ich w zbyt niskiej kwocie może doprowadzić do zakwestionowania uchwały budżetowej przez organy kontrolne.

Ze względu na przeznaczenie, wyróżnia się wydatki bieżące i inwestycyjne. Do wydatków bieżących należy prowadzenie, utrzymanie i eksploatacja istniejących obiektów i urządzeń oraz ich bieżące funkcjonowanie (np. wynagrodzenia, koszty utrzymania budynków). Wydatki inwestycyjne służą celom rozwojowym i obejmują zakup lub wytworzenie materialnych składników majątku niezbędnych gminom do realizacji ich zadań. W wyniku ich ponoszenia powstają obiekty infrastruktury technicznej i społecznej.

Wydatki gminy są odzwierciedleniem wielu wyborów, których trzeba było dokonać oraz wielu opcji politycznych, które miały wpływ na dokonane wybory. Podstawowym kryterium wyboru wydatków jest kryterium możliwości dokonania wydatku oraz poziom użyteczności publicznej, z czym wiąże się także określenie stopnia preferencji danego wydatku¹⁸.

W warunkach kryzysu ograniczoność środków finansowych wywołuje określone reakcje władz samorządowych przekładające się na wydatkową stronę budżetu. Działania te nie mają charakteru uniwersalnego, w dużym stopniu zależą od uwarunkowań lokalnych oraz realizowanej w procesie zarządzania polityki finansowej i gospodarki budżetowej. Praktyka działania samorządów wykazuje dwa kierunki prowadzonej polityki finansowej i inwestycyjnej. Część gmin, mimo występujących trudności, nie redukuje zaplanowanych wydatków, a niekiedy nawet zwiększa pierwotne prognozy, starając się pozyskać środki finansowe z zewnątrz. Najczęściej są to środki unijne, dotacje z budżetu centralnego oraz kredyty, które zostają przeznaczone na finansowanie wydatków inwestycyjnych. Celem takiej polityki jest z jednej strony realizacja założeń programów społeczno-gospodarczych, a z drugiej – próba podtrzymania koniunktury. Lokalne firmy tracące w wyniku kryzysu zamówienia mają szanse ubiegać się o realizację samorządowych inwestycji¹⁹. Podkreślić należy, że realizacja zadań z wykorzystaniem środków unijnych wymaga zapewnienia przez jednostki samorządu terytorialnego wkładu własnego na poziomie 30-50%. Najczęściej pochodzi on z dochodów własnych oraz zewnętrznych źródeł takich jak kredyty i obligacje komunalne. W okresie spowolnienia gospodarczego mniejszy zasób środków oraz ograniczone możliwości zadłużania się mogą stać się barierą w pozyskiwaniu środków pochodzących z Unii Europejskiej.

¹⁷ E. Ruśkowski, J. Stankiewicz, *Wydatki budżetowe*, [w:] E. Ruśkowski (red.) *Finanse publiczne i prawo finansowe*, t. 2, Kik, Warszawa 2000, s. 291.

¹⁸ M. Jastrzębska, *Polityka...*, op. cit., s. 89.

¹⁹ J. Sierak, *Finanse...*, op. cit., s. 384.

Drugi kierunek działań ma na celu ograniczenie wydatków budżetowych. Ze względu na obligatoryjny charakter większej ich części, władzom samorządowym trudno jest dokonać ich cięć. W celu obniżenia poziomu tych wydatków decydują się na zmniejszenie liczby etatów pracowników czy na zamrożenie ich wynagrodzeń. Takie działania jednak nie przynoszą znaczących obniżek wydatków bieżących. Redukcji wydatków należałoby dokonać w wydatkach najbardziej obciążających budżety samorządów, tj. oświata, pomoc społeczna. Należy zaznaczyć, że trzeba tego dokonać w taki sposób, aby nie obniżyć jakości świadczenia usług w tych obszarach.

Analiza wydatków budżetowych gmin w Polsce w odniesieniu do roku 2008 wykazała ich systematyczny wzrost. W roku 2010 i 2011 roku wzrosły one o 26%, natomiast w roku 2009 o 11% (tabela 2).

Tabela 2. Dynamika wydatków budżetowych gmin w Polsce w latach 2010-2012

Wyszczególnienie	Dynamika 2008=100			
	2009	2010	2011	2012
Wydatki bieżące	107,6	119,5	122,9	128,6
Wydatki majątkowe	125,5	155,0	141,6	110,0
Razem wydatki	111,3	126,8	126,7	124,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych

Spowodowane to było w głównej mierze wzrostem wydatków majątkowych, który w 2012 roku wyniósł 10%. Przeprowadzając analizę dynamiki środków przeznaczanych na inwestycje w ujęciu łańcuchowym można zauważyć ich zdecydowany spadek od roku 2010. W roku 2012 gminy wydatkowały na rozwój infrastruktury technicznej i społecznej o 23% mniej środków niż w 2011. Z analizy dynamiki wydatków inwestycyjnych z uwzględnieniem charakteru podstawowej jednostki samorządu terytorialnego wynika, że przyjęły one taktykę ograniczania wydatków inwestycyjnych, które w 2012 roku były niższe o 31,8% niż w roku poprzednim. Może to negatywnie wpłynąć na dalszy rozwój samorządów. Najczęściej są to gminy mało atrakcyjne, a dodatkowo wstrzymanie jeszcze procesów inwestycyjnych doprowadzi do całkowitej zapaści tych terenów. Wydatki bieżące tych wspólnot osiągnęły 7% wzrost. Jest to zjawisko negatywne, bo to one w głównej mierze powinny polegać na racjonalizacji.

Średnioroczne wydatki na jednego mieszkańca w gminach w roku 2012 wynosiły 3025 zł. Najniższy poziom wydatków *per capita* osiągnęły gminy miejsko-wiejskie 2883 zł, zaś najwyższy gminy wiejskie 3123,25 zł.

W strukturze wydatków podstawowe znaczenie mają wydatki bieżące. Stanowiły one 74% ogółem wydatków ponoszonych przez polskie gminy. Środki finansowe są w głównej mierze przeznaczane na pokrywanie kosztów wynagrodzeń osobowych.

Zestawienie dochodów i wydatków budżetowych wykazało, że budżety gmin w Polsce w analizowanych latach zamknęły się deficytem budżetowym, który najwyższy poziom osiągnął w roku 2009. Pozytywnym zjawiskiem jest zmniejszenie się tego poziomu. Zadłużania się gmin jednoznacznie nie można uznać za zjawisko

niekorzystne. Część gmin w ten sposób próbuje pozyskać środki na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych.

Podsumowanie

Podsumowując przeprowadzone rozważania można stwierdzić, że kryzys gospodarczy ma wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego. Znajduje to odzwierciedlenie w głównej mierze w spadku dochodów budżetowych. Najbardziej „wrażliwe” na wahania koniunkturalne są dochody pochodzące z udziałów w podatkach państwowych, tj. PIT i CIT. Analiza dochodów jednostek samorządu terytorialnego wykazała, że najniższy wpływ z tego źródła osiągnęły one w 2011 roku. Konsekwencją niższych dochodów budżetowych jest konieczność ograniczania wydatków budżetowych. Część gmin szczególnie miejsko-wiejskich stara się nie rezygnować z realizacji zadań inwestycyjnych. Niestety w jednostkach o charakterze wiejskim władze obniżają wydatki majątkowe, aby być w stanie pokrywać wydatki bieżące.

Bibliografia

- Antoszkiewicz J.D., *Wyznacz kierunek działania firmy*, [w:] J.D. Antoszkiewicz (red.) *Metody zarządzania*, Poltex, Warszawa 2007.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje procesy*, PWE, Warszawa 2006.
- Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 3.
- Glumińska-Pawlic J., Sawicka K., *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2010.
- Komornicka M., *Dochody własne samorządów lokalnych*, [w:] E. Denek, J. Sobiech, J. Wierzbicki (red.), *Ekonomiczno- finansowe uwarunkowania samorządu lokalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Seria I, Poznań 1992.
- Kożuch A., *Zarządzanie finansami lokalnymi*, „Współczesne Zarządzanie” 2003, nr 1.
- Michalak A., Gołębski A., *Wydatki w formie dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2000, nr 6.
- Ruśkowski E., Stankiewicz J., *Wydatki budżetowe*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, t. 2, Kik, Warszawa 2000.
- Sierak J., *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego w warunkach kryzysu*, [w:] S. Owsiak (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w warunkach kryzysu*, PWE, Warszawa 2011.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr. 203, poz.1996).